

LOS CURSOS DE FORMACIÓN OCUPACIONAL PARA DESEMPLEADOS EN CUATRO MUNICIPIOS DE LA COMARCA SIERRA SUR SEVILLANA: ¿FORMACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL O INTERCAMBIO DE INTERESES MÚLTIPLES ENTRE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES?

María Rosario Carvajal Muñoz*

RESUMEN

Nos preguntamos hasta qué punto la formación ocupacional cumple su objetivo fundamental, teóricamente delimitado en su base normativa, en cuanto a favorecer la inserción laboral de los desempleados que en ella participan. Para este propósito, hemos circunscrito el estudio sobre los cursos de FPO (Formación Profesional Ocupacional) en las localidades de Osuna, Estepa, Pedrera y Marinalda, de la provincia de Sevilla. En esta región andaluza se observa una tasa de paro que supera el 20% de su población activa. En la última década del siglo XX el paro no ha bajado significativamente, a pesar de la continuada insistencia de los poderes políticos en cuanto a la relevancia de esta formación ocupacional para incentivar así las posibilidades de inserción laboral de los parados. Sin embargo, existen otros factores que explican más adecuadamente estas posibilidades de inserción laboral en estos municipios. En definitiva, la política de formación de cursos FPO responde más a otras cuestiones de interés para las entidades participantes, ya sean éstas políticas y/o económicas, que al «declarado» propósito de facilitar la inserción laboral.

PALABRAS CLAVE: formación profesional ocupacional, educación, políticas locales de empleo.

ABSTRACT

We asked to what extent vocational training achieves its fundamental objectives, set out theoretically in its regulations, of facilitating the introduction into the workforce of those unemployed who participate in it. To this end, we have confined the study on FPO (Professional Vocational Training) courses to the towns of Osuna, Estepa, Pedrera and Marinalda in the province of Seville. This Andalusian region has an unemployment rate of over 20% of the active population. During the decade of the 1990s, unemployment did not fall significantly, despite the continued insistence of political institutions, in an effort to stimulate the employment opportunities for the jobless in the labour market, on the importance of vocational training. However, there are other factors which better explain the employment opportunities potential in these towns. Therefore the politics of the setting up of FPO courses has more to do with the political and/or economic interests of those concerned.

KEY WORDS: vocational training, education, local policy of employment.

1. PRESENTACIÓN

En la aplicación de los cursos FPO para desempleados, se entiende como uno de los objetivos fundamentales de esta iniciativa favorecer la inserción laboral de las personas que de esta formación se benefician; al menos así se recoge en el programa de cursos de formación profesional ocupacional que sustenta la base normativa de esta política de formación. Sin embargo, para conseguir eficazmente¹ lo que se propone el programa, se requiere de la utilización de unos medios de ejecución eficientes, porque en este aspecto la organización que media en la aplicación de cursos FPO para desempleados puede, no obstante, entorpecer la eficacia del programa, en tanto que sí contribuye a la consecución de otros objetivos distintos a los que en teoría se han diseñado. En este sentido, tenemos en cuenta que la aplicación de este programa de formación conforma en la práctica un entramado de conexiones entre instituciones variadas, que van desde las directrices propuestas por la Comisión Europea, a través del Fondo Social Europeo, hasta las entidades locales. La gestión de la Junta de Andalucía en esta política de formación no queda exenta, a su vez, de la intervención de la administración central, pues entre ellas se acuerda una serie de medidas comunes al nivel nacional, referentes a determinados aspectos del programa de formación ocupacional, y por otra parte, también existe implicación económica entre estas administraciones por todo cuanto atañe a la transferencia presupuestaria de la administración central a la Junta². Estas dependencias entre

* Profesora de la Escuela Universitaria de Osuna (Sevilla).

¹ Nos referimos en este artículo a los conceptos de «eficacia» y «eficiencia» que define M. BELTRÁN VILLALBA, (1997), en el capítulo «Estado, Economía y Sociedad», del libro: *Las bases sociales de la economía española*, Valencia: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Universitat de Valencia, 1997, pp. 66-67. Así pues, y para el tema que aquí nos ocupa, con la «eficacia» medimos la incidencia de una determinada política pública, en este caso la política de formación de cursos FPO, para responder a una determinada problemática social, como es la alta tasa de desempleo y los bajos niveles de cualificación laboral de determinados colectivos que componen esta población desempleada. Si los cursos FPO responden adecuadamente a las necesidades de cualificación laboral de las empresas, en este caso podemos considerar «eficaz» el programa de FPO, al favorecer la inserción laboral de los desempleados. La «eficiencia» evalúa el mecanismo a través del cual se gestiona la política pública en cuestión, es decir, en cuanto al programa de cursos FPO, qué entramado de organismos públicos y privados configuran el cuerpo administrativo que implementa estas acciones formativas, cuáles son las motivaciones de estos centros para participar en esta política de formación, con qué fines y en qué contexto socioeconómico y cultural se ubican estas organizaciones institucionalizadas.

² «Si bien las CC.AA., con competencias en formación para desocupados, como es el caso de Andalucía, pueden crear sus propios programas y cursos, la formación se financia a través de los importes transferidos por el INEM, que dicho organismo percibe a su vez de la cuota de formación profesional y de los fondos recibidos del FSE» (CEDEFOP, «La financiación de la formación profesional en España», Comisión Europea, 1999, p. 57). Por otro lado, también se dice en la misma revista que: «El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ostenta la competencia administrativa en materia de FPO de carácter público a pesar de haber transferido las competencias a ciertas Comunidades Autónomas [...] El traspaso de estas competencias se refiere a las funciones y servicios en materia de gestión, ya que las acciones formativas deben desarrollarse según el Plan FIP (Formación e Inserción Profesional) aprobado por el Gobierno Central» (CEDEFOP, *opus cit.*, 1999, p. 59).





instituciones se dan también en el propio contexto local, y de éste con organizaciones político-administrativas más amplias, que favorecen o desfavorecen la aprobación, desaprobación o reducción de subvenciones a las corporaciones municipales, dependiendo de las afinidades políticas existentes entre éstas con respecto a otras administraciones superiores (autonómica y central). De hecho, S. García³, refiriéndose a las relaciones que mantiene la administración local con la autonómica y central, comenta que «la complejidad de las funciones de los ayuntamientos es consecuencia, en parte, del hecho de que muchas de ellas son compartidas con las administraciones central y autonómica... ello puede crear dificultades si las negociaciones se politizan demasiado, dadas las diferentes lealtades políticas». Estos aspectos también repercuten en los resultados del análisis de la política de formación de cursos FPO sobre lo que versan estas páginas, referidas a las localidades de Marinaleda, Osuna, Estepa y Pedrera de la Comarca Sierra Sur sevillana⁴. En cuanto al tema señalado anteriormente, en referencia a la relevancia que adquieren las «afinidades políticas» entre administraciones, constatamos la posición manifestada al respecto por los responsables políticos del ayuntamiento de Osuna, gobernado en coalición por el Partido Popular e Izquierda Unida, al afirmar que la administración autonómica desatiende ciertas peticiones para subvencionar, generalmente, programas concretos que la corporación municipal solicita a determinadas Consejerías de la Junta, y así explican, por ejemplo, la reducción del número de cursos FPO desde la incorporación de esta coalición política en el gobierno del ayuntamiento de Osuna⁵ en 1999. Por cuanto respecta al ayuntamiento de Estepa, constituido en su gestión política por un partido socialista, y por tanto afín al partido que preside la Junta de Andalucía, no emitieron ningún tipo de comentario en desacuerdo con la Junta, muy al contrario. En tanto que en Osuna son frecuentes las confirmaciones de protestas en cuanto al trato de favor que la administración autonómica, y con ella la Junta de Andalucía, concede a los ayuntamientos que son de su misma atribución política.

Así pues, lo comentado hasta el momento incentiva más nuestro interés en el contexto local, al reproducirse igualmente un entramado de comunicación jerárquica entre diversas entidades locales que incide directamente en las relaciones de poder que se establecen en estos territorios, pues entre las instituciones que ofrecen

³ S. GARCÍA, «La ciudadanía en España». En *Clase, poder y ciudadanía*, Madrid: Siglo XXI editores, S.A., 1994, p. 241.

⁴ En la dirección de Internet: www.iea.junta-andalucia.es/sima podemos encontrar datos sobre el número de población censada en estos cuatro municipios: Estepa: 11.831 habitantes; Osuna: 17.221 habitantes; Marinaleda: 2.638 habitantes, y por último, Pedrera: 5.008 habitantes; actualizado a fecha 15 de enero de 2002.

⁵ En cambio, con respecto al número de Escuelas Taller y Casas de Oficios, Osuna puede considerarse privilegiada, porque como bien recoge el Boletín Informativo de Izquierda Unida de esta localidad (noviembre/diciembre de 2000, p. 4): «Las tres Escuelas Taller y Casas de Oficios convierten a Osuna en el municipio que cuenta con mayor número de Escuelas Taller y Casas de Oficios de toda Andalucía, y probablemente de toda España».



cursos FPO en los cuatro municipios, podemos encontrarnos con asociaciones diversas, sindicatos locales, empresas privadas y públicas, centros universitarios, y el propio ayuntamiento. La vinculación existente entre asociaciones y ayuntamiento está claramente corroborada, en el sentido de que las primeras se ven respaldadas necesariamente por la colaboración del gobierno municipal, dado el escaso presupuesto económico de estas asociaciones, para solventar los gastos que requiere el mantenimiento de su local. Ahora bien, la referencia a todos estos aspectos pertinentes sobre los medios políticos y administrativos existentes para la aplicación del programa de formación ocupacional, con el propósito de evaluar el grado de eficiencia de esta política de formación, está estrechamente vinculada con la evaluación de la eficacia de los cursos FPO. Esto quiere decir que la naturaleza que caracteriza la dinámica de la implantación de este programa de formación ocupacional repercute en ese objetivo principal de esta política de formación para desempleados que establece la «inserción laboral» como meta principal a conseguir, hasta tal punto que si la formación por sí misma contribuye a la «inserción laboral», entonces podremos hablar de la «eficacia» del programa de formación ocupacional en coherencia con su objetivo «teórico» principal.

Por este motivo, concentramos parte de la atención de este artículo en reseñar algunas observaciones sobre la relación existente entre formación y empleo, en los mercados de trabajos locales de estos cuatro municipios de la Comarca Sierra Sur de la provincia de Sevilla. En coherencia con esta parte de la redacción, insistimos en las peculiaridades socioeconómicas de esta región andaluza, en la que se da una de las más altas tasas de desempleo de toda Europa, llegando a superar el 20% de su población activa

Pero además, si comparamos las distintas actividades productivas de estas cuatro localidades, observamos un comportamiento empresarial diferente en cada una de ellas, que es lo que determina los puestos de trabajo que se ofertan en sus respectivos mercados de trabajo locales. Las dos poblaciones mayores, Osuna y Estepa, se caracterizan por la presencia de sectores productivos que las hace diferenciarse entre sí. Así, en Osuna predomina el sector agrícola y de servicios (tres centros comerciales, hospital comarcal, centros universitarios, juzgados, Tesorería de la Seguridad Social, oficina de Hacienda), en tanto que en Estepa las actividades agrícolas e industriales cobran un mayor peso en esta economía local, con una menor presencia del sector servicios. Si comparamos Pedrera con Marinaleda, se aprecia que en Pedrera existen algunas empresas de cierto interés industrial, como las minas de caliza que caracterizan a este municipio; por su parte, Marinaleda ha sido desde siempre una localidad eminentemente agrícola, aunque bien es cierto que en estos últimos años se han propuesto un notable reto empresarial, que puede favorecer la escueta economía local, al pretender convertir las cooperativas agrícolas ya constituidas, en empresa de explotación agroindustrial, dedicadas a la explotación de productos hortícolas, desde la plantación y recolección hasta el envasado de dichos productos.

En cuanto a las acciones formativas dirigidas a la población activa sin empleo, atenderemos muy especialmente a la estructura y regulación administrativa de las especialidades formativas correspondientes a los cursos de FPO (Formación Pro-

fesional Ocupacional), haciendo alguna referencia pertinente a las acciones formativas de las Escuelas Taller y Casas de Oficio, así como a las Iniciativas Comunitarias⁶ desarrolladas desde 1998 y hasta finales de octubre de 2000 en la Mancomunidad de Estepa.

En Andalucía, hasta 1993 los cursos de FPO estaban gestionados directamente por el INEM, administración central, pero a partir de ese año se aprueba el traslado de competencias de cursos FPO a la Junta de Andalucía⁷, en tanto que las Escuelas Taller y Casas de Oficio se mantienen gestionadas por la administración central, a través de las oficinas del INEM.

Todas estas acciones formativas tienen como finalidad principal, según recoge la normativa que regulan estas iniciativas, optimizar las posibilidades de inserción laboral de la población activa parada. En este sentido se presupone, como desarrolla la teoría del capital humano, que la «educación» favorece la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, con independencia de los mecanismos de reproducción social. Según Pérez Sánchez⁸, «se asume que ofreciendo una buena formación se aliviará el desempleo general y se mejorará la calidad de la futura fuerza de trabajo. Como consecuencia, la estrategia llevada a cabo implica claramente una explicación individualista del problema al que se enfrenta». La realidad de la formación ocupacional en estos mercados de trabajo locales resulta ser bien distinta a la planteada por la teoría del capital humano. La dinámica que justifica la implantación de estas acciones formativas en los municipios estudiados, no establece una concordancia razonable con las necesidades o carencias formativas que se observan en sus respectivos mercados de trabajos locales.

A lo largo de estas páginas nos centraremos en el análisis de la implantación de estas acciones formativas en estos territorios, valorando así las razones que justifican su continuidad en el tiempo. En este sentido, se insiste en la necesidad de acercarnos a la evaluación de la eficiencia de este programa de formación en estas cuatro localidades, lo que equivale a decir evaluación de los medios a través de los cuales se ofrecen cursos FPO en Osuna, Estepa, Marinaleda y Pedrera.

⁶ La Iniciativa Comunitaria para el empleo que se desarrolló en Estepa desde 1998 hasta finales de 2000, a través de la Sociedad de Iniciativas Comunitarias de Desarrollo Estepa-Sierra Sur, S.A., la conformaron cuatro capítulos destinados a la población desocupada de la comarca: Horizon (integración social y laboral de la población discapacitada), Integra (integración social y laboral de colectivos en situación de marginación social: parados de larga duración, minorías étnicas, ex toxicómanos, etc.) y Youthstart (integración social y laboral de jóvenes menores de 20 años). Estos cuatro capítulos de Iniciativa Comunitaria aplicaron cada uno de ellos sus correspondientes proyectos de actuación. Las acciones formativas para desempleados son tan sólo una parte de las diversas actuaciones que comprenden estos proyectos.

⁷ BOE, 16 de abril de 1993 que recoge el Real Decreto 427/93, de 26 de marzo donde se hace efectivo el traspaso de funciones y servicios de los cursos FPO a la Junta de Andalucía.

⁸ M. PÉREZ SÁNCHEZ, *Formación y Empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*, Granada: Facultad de CC. Políticas y Sociología. Universidad de Granada, 1997, p. 40.

Asimismo, en los mercados de trabajos locales de estos cuatro municipios, se atenderá a aquellos elementos que nos permitan constatar si las acciones formativas satisfacen o no las necesidades de trabajadores cualificados de las empresas más representativas en cada una de estas localidades, y cuáles son los factores que pueden contribuir a la inserción laboral de los parados/as en estos mercados de trabajo locales, incluso en mayor medida que el factor «cualificación laboral».

2. EVALUACIÓN DEL INTERÉS DE LOS CENTROS COLABORADORES POR OFRECER CURSOS DE FPO

Los Centros Colaboradores son las entidades encargadas de ofrecer e impartir los cursos de Formación Profesional Ocupacional para desempleados; dichas acciones formativas son subvencionadas directamente por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. Para que cualquier entidad, pública o privada, se convierta en Centro Colaborador de la Junta, antes debe solicitar a la administración autonómica la homologación del centro y de las especialidades formativas para las que está capacitado su local, en función de la infraestructura que lo caracteriza. La homologación comprende la aprobación de la administración de que la entidad correspondiente cumple los requisitos para la realización de determinadas áreas formativas, y no de otras más que de aquellas para las que ha sido homologada.

Como bien se recoge en la revista CEDEFOP⁹:

Los Centros Colaboradores pueden ser de carácter tanto público como privado. Así como empresas, instituciones, organizaciones o asociaciones empresariales capacitadas para impartir cursos de Formación Profesional Ocupacional en las especialidades homologadas. [...] Estos Centros Colaboradores deberán cumplir, además, para cada especialidad homologada, los requisitos que se establezcan al aprobarse los itinerarios formativos y las enseñanzas mínimas que conduzcan al correspondiente Certificado de Profesionalidad.

La Delegación Provincial de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta homologó los siguientes Centros Colaboradores en estos cuatro municipios:

En Marinaleda se concedió la condición de Centro Colaborador al ayuntamiento de esta localidad, aunque no soliciten cursos FPO desde 1998, y esto se debe al hecho de que a los organizadores de estos cursos les resulta difícil conseguir el total de alumnos necesarios para impartir estas acciones formativas¹⁰. En cambio,

⁹ CEDEFOP, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, «El sistema de formación profesional español», Comisión Europea, 2000, p. 93.

¹⁰ En una entrevista realizada al alcalde de Marinaleda, éste decía que si estos cursos ofreciesen un pequeño sueldo a los parados, entonces sí valdría la pena solicitarlos. En esta localidad las Escuelas Taller o Casas de Oficios sí tienen una buena aceptación por parte de los jóvenes menores de

el SOC (Sindicato Obreros del Campo) local imparte anualmente al menos un curso de FPO, por delegación del SOC provincial, que dispone de la condición de Centro Colaborador de la Junta de Andalucía. Una de las especialidades formativas más demandadas a este sindicato local, por parte de los desempleados de Marinaleda, está referida al área formativa de informática.

El ayuntamiento de Pedrera dispone, asimismo, de su homologación como Centro Colaborador, e imparte cursos FPO desde que disfruta de esta concesión. Además, al igual que en Marinaleda, el SOC local de Pedrera ha impartido cursos de FPO mediante el SOC provincial, que delega determinadas acciones formativas a los SOC locales de la provincia, cuando estos sindicatos locales no están constituidos como Centros Colaboradores.

En Estepa, como en Osuna, el número de Centros Colaboradores supera considerablemente a los existentes en municipios pequeños como Marinaleda y Pedrera. En el 2000 fueron cinco los Centros Colaboradores en Estepa: ayuntamiento, asociación de mujeres, Ceder (Corazón de Andalucía), Mancomunidad de Municipios Estepa-Sierra Sur e Iniciativas Comunitarias S.A. Si exceptuamos la asociación de mujeres, los otros cuatro Centros Colaboradores están presididos por el alcalde de Estepa. Nos referimos al ayuntamiento, y tres empresas públicas dependientes de la corporación municipal (CEDER —corazón de Andalucía—, S.A.; Mancomunidad de Municipios Estepa —Sierra Sur—, S.A., e Iniciativas Comunitarias S.A.). De este modo, parte de las subvenciones que consiguen estos Centros Colaboradores pasan a engrosar el presupuesto municipal.

En cambio, en Osuna la corporación municipal dispuso de un solo Centro Colaborador durante toda la década de los noventa, correspondiente al ayuntamiento. Esta situación cambió en el 2001, al homologarse también como Centro Colaborador la Escuela Universitaria Francisco Maldonado, presidida por el alcalde de esta localidad. En este aspecto, por lo tanto, es pertinente destacar la consideración manifestada por determinados responsables políticos en cuanto al interés mostrado por conseguir subvenciones para la formación profesional¹¹.

Además de estos dos Centros Colaboradores encontramos otros en Osuna: la asociación de mujeres VIDO, la academia privada de informática Aima Ciclos, y los sindicatos locales de UGT y SOC. La asociación de minusválidos físicos AMFO imparte cursos FPO por delegación de la CAME, Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos. Asimismo, en el 2000 las asociaciones de empresarios y de turismo de Osuna estaban interesadas en solicitar la homologación de su local

25 años, pues los alumnos perciben una pequeña beca, fraccionada mensualmente, y que equivale al salario mínimo interprofesional.

¹¹ Un cargo político del ayuntamiento de Osuna nos informaba que: «... se buscan una serie de instituciones que no es que vayamos buscando solamente los cursos, se van buscando más cosas, como fomento de PYMES, adaptar las PYMES a nuevas tecnologías, etc. Y además de esto se va buscando el tema de la formación, y *qué ocurre con la formación, pues que ahora mismo se ofertan, y hay tanto dinero para cursos y temas de estos, pues que al final se canalizan fondos por ahí*».

para configurarse como Centros Colaboradores, e impartir así cursos FPO. Añadimos a éstos la homologación como Centros Colaboradores, en el 2001, de dos empresas privadas, la academia de informática Comar, y la Escuela de Hostelería El Marqués de La Gomera.

Por otro lado, el gobierno local de Estepa consiguió que la Junta de Andalucía le aprobara la homologación de tres asociaciones que se constituyeron en Centros Colaboradores en el 2001. Nos referimos a la asociación de empresarios y comerciantes, asociación de turismo, y la asociación de minusválidos físicos.

Por lo tanto, se aprecia con claridad un extraordinario interés de las entidades locales, públicas o privadas, por conseguir la homologación de centro, lo que les posibilita el acceso a las subvenciones para la realización de cursos FPO.

Unido a este aumento de Centros Colaboradores en estas poblaciones, se observa además, según declaran los propios organizadores de estos cursos de FPO, que estas instituciones locales que imparten cursos de formación profesional, subvencionados por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo, adecuan las áreas formativas de estos cursos a lo que les demandan los colectivos de desempleados y desempleadas a los que representan, a pesar de que dichas acciones formativas pudieran no coincidir con la demanda de mano de obra cualificada de los empresarios de estos mercados de trabajos locales.

En este aspecto, recurrimos a algunas de estas declaraciones, como la ofrecida por el presidente del SOC local de Pedrera:

[...]. Se hacen aquellos cursos que más demandan la gente. Los cursos de informática les interesa a todo el mundo. Como la gente quiere este tipo de cursos pues nosotros los ofrecemos, porque sabemos que para otros cursos es muy difícil llegar a los quince alumnos.

Pero lo mismo ocurre en los demás centros colaboradores, e incluso en los Centros Colaboradores que representan al ayuntamiento. Por este motivo, el alcalde de Estepa declaraba que en cuanto a las acciones IOBE¹² (Acciones de Información y Orientación en la Búsqueda de Empleo) que se realizan en su municipio, él utiliza la información que le aportan estos técnicos para canalizar los intereses formativos de los desempleados, y en general, para satisfacer las demandas de estos colectivos que se benefician de las acciones IOBE.

En este sentido, hay que tener muy en cuenta, como recoge la revista CEDEFOP¹³, que:

¹² Estas acciones, según recoge el BOE núm. 20 del viernes 23 de enero de 1998, son subvencionadas por la Administración Central (INEM) y el Fondo Social Europeo. El proyecto de acciones IOBE sostiene que: «mejorar la posición de los demandantes de empleo en el mercado de trabajo requiere el diseño de itinerarios profesionales ajustados a las particularidades específicas de los distintos tipos de demandantes». El perfil profesional solicitado al técnico de estas acciones es de licenciado en Psicología y/o Pedagogía.

¹³ CEDEFOP, *opus cit.*, 1999, p. 64.

El importe de la subvención relativa a los cursos impartidos por centros colaboradores se fija a través de módulos por alumno/hora de curso, que tienen en cuenta la especialidad a impartir, el nivel formativo del curso y el grado de dificultad de la técnica utilizada, así como el carácter presencial o a distancia de las acciones formativas.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta la información aportada hasta ahora, el interés por constituirse en Centro Colaborador de las entidades locales a las que nos hemos referido, se comprende si tenemos en cuenta estos elementos:

1. La deficiente situación financiera de las asociaciones y organizaciones sindicales, pero también de la propia corporación municipal.
2. Las relaciones políticas, e incluso paternalistas, del gobierno local con respecto a las asociaciones, y con determinadas organizaciones sindicales, con las que colaboran de un modo decisivo para la homologación de sus locales en las especialidades formativas que convengan. Unido a esto parece conformarse un cierto oportunismo político, o clientelar, ya sea por parte del Ayuntamiento al pretender adecuarse a las demandas formativas de los desempleados, como de las asociaciones y organizaciones sindicales por responder adecuadamente a lo que les piden sus socios/as y afiliados/as, respectivamente. No obstante, no podemos perder de vista la creciente participación en cursos FPO de empresas privadas, que se está acentuando en estos últimos años, y que tienen una presencia aún más significativa en poblaciones mayores como Sevilla.

En cuanto a las incuestionables implicaciones de los factores políticos en estos entramados de la administración local, donde intervienen «afinidades políticas» entre las entidades locales del territorio en cuestión, no quedan exenta de estas mismas implicaciones las relaciones que se establecen entre la administración autonómica y la local, al menos en el momento de aprobar el número de cursos de FPO para los municipios.

Asimismo, no descuidamos el dato de que la normativa que regula la homologación de centros y especialidades formativas, así como el criterio para determinar la cuantía presupuestaria de las subvenciones de estos cursos en función del número de alumnos, son decisivos en el hecho de que los centros colaboradores adecuen los cursos de formación que ellos ofrecen a lo que demandan las/los desempleadas/os, del mismo modo que solicitan aquellas áreas formativas para las que les es más favorable conseguir la homologación de centro y especialidades formativas.

Un técnico de la UPE¹⁴ de Estepa confirmaba lo siguiente, basándose en las encuestas realizadas a coordinadores de cursos de FPO de las localidades que integran la comarca Sierra Sur de Sevilla:

¹⁴ Las Unidades de Promoción para el Empleo gestionaban la aplicación de los cursos de formación ocupacional en Osuna y Estepa hasta el 2001, como representantes de la condición de



Se aprecia que la formación no se adecua a las necesidades, pero esto viene determinado desde arriba. Por ejemplo, por los requisitos que pide la administración autonómica sobre homologación de centro y especialidades formativas. Pero también en los municipios parecen estar bastante preocupados por lo que demandan los desempleados, que a veces no coinciden con lo que demandan los empresarios de los municipios.

Estos asuntos a los que nos hemos referido, que ponen en evidencia la ineficiencia en la gestión de la política de formación para el empleo en las localidades estudiadas, en gran medida explican la ineficacia de dicha política en cuanto al tema de la inserción laboral, que pasamos a desarrollar a continuación.

3. EVALUACIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL CONSEGUIDA POR LOS CURSOS DE FORMACIÓN OCUPACIONAL

En el Decreto¹⁵ que recoge los programas de formación profesional ocupacional de la Junta de Andalucía, se dice lo siguiente: «esta norma tiene como principal objetivo la inserción laboral, reforzando una serie de aspectos que suponen un mayor enfoque del mercado laboral para la Formación Profesional Ocupacional». Posteriormente, en el art. 2 de dicho Decreto se especifica con claridad que la FPO debe: «a) facilitar una mayor conexión y mejor adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo; b) facilitar la inserción laboral de los desempleados, y realizar el adecuado seguimiento de las acciones formativas».

Por otro lado, Antonio Toro Barba¹⁶, jefe de servicios de análisis y programación de la Consejería de Trabajo de la Junta en 1994, especificaba en su artículo que:

La Formación Profesional Ocupacional es entendida claramente como un instrumento de política económica, y en concreto de política de empleo, que posibilita actuar sobre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Por ello, no sólo ha de

Centros Colaboradores de los ayuntamientos de estos municipios. En la actualidad, la gestión de los cursos FPO que delega la Junta a las corporaciones municipales, es administrada, generalmente, por el área de desarrollo local. Desde el 2001 podemos hablar de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local (UTEDLTs), supervisadas directamente por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, que se hace cargo del 100% del costo de la contratación de personal y de todo lo necesario para su puesta en funcionamiento (BOJA, núm. 149 de 29 de diciembre de 2001, que recoge la Orden del 19 de diciembre del mismo año, y modifica la del 29 de mayo de 2001). De cualquier modo, en este artículo nos referimos a las UPES, pues la investigación en la que se apoya este trabajo transcurrió en un periodo en el que aún eran vigentes estas Unidades de Promoción para el Empleo.

¹⁵ Decreto 204/1997 de la Consejería de Empleo e Industria de la Junta de Andalucía. BOJA, núm. 116, del cuatro de octubre de 1997.

¹⁶ A. TORO BARBA, «La formación profesional ocupacional en Andalucía» en *III Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y Universidad de Sevilla, 1995, p. 78.

considerarse como parte de la política social sino que debe constituir un eje prioritario de la política económica, sirviendo para potenciar el desarrollo regional y local.

Sin embargo, a pesar del interés de los responsables políticos por adecuar las iniciativas de formación profesional a la inserción laboral de los alumnos, los resultados, en cuanto al nivel de inserción laboral conseguida por la política de formación para el empleo en estos cuatro municipios, no parecen haberse encaminado positivamente. En este sentido, podemos acreditar las declaraciones de técnicos de las UPES (Unidades de Promoción de Empleo) de Osuna y Estepa, de responsables de asociaciones y sindicatos que imparten cursos de FPO, y de los directores del INEM de Osuna y Estepa.

La coordinadora de cursos FPO de la UPE de Osuna nos informaba que el informe de inserción laboral de los alumnos de estos cursos se envía a la Junta de Andalucía después de transcurridos seis meses de la finalización del curso¹⁷. El grado de inserción laboral anual conseguido por los alumnos que han asistido a cursos FPO es mínimo, y fundamentalmente, si llegan a encontrar empleo no es ocupando puestos de trabajo que correspondan a su formación académica, sino en trabajos temporeros en el campo: recolección de aceitunas.

Uno de los técnicos de la UPE de Estepa confirmaba lo siguiente:

La inserción no es tan grande, ahí está la paradoja. Y después existe la paradoja de que hay gente sin formar. Y luego los empresarios demandan una formación que a veces no se encuentra dentro de la comarca, se dan pocos casos, pero se dan...

Por otro lado, la persona que organiza los cursos FPO ofrecidos por el SOC de Pedrera afirmaba que el interés de los desempleados por realizar cursos de informática es considerablemente superior a la demanda de otro tipo de acciones formativas, pese a que la oferta de puestos de trabajo relacionados con informática suele ser ínfima en esta localidad.

Sin embargo, el SOC local de Pedrera solicitó en el 2000 a la Delegación Provincial de la Junta de Andalucía la homologación de su sede, y una de las especialidades formativas solicitadas para la homologación fue en el área formativa de informática.

En cuanto a las formaciones laborales de los cursos de FPO en Estepa, Osuna y Pedrera, en 1998, 1999 y 2000, ofrecemos los siguientes datos (ver cuadro 1).

Los cursos impartidos en estas cuatro localidades coinciden en buena parte con acciones formativas relacionadas con los diecinueve yacimientos de empleo¹⁸

¹⁷ BOJA, Orden de 17 de marzo de 1998; art. 23.5.

¹⁸ Los diecinueve yacimientos de empleo aludidos son los siguientes: servicios a domicilio, el cuidado de niños, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la ayuda a jóvenes con dificultades de inserción, la mejora de la vivienda, la seguridad, los transportes colectivos locales, la revalorización de los espacios públicos urbanos, los comercios de proximidad, el control de la energía, el deporte, el turismo, el sector audiovisual, el patrimonio cultural, el desarrollo cultural local, la

CUADRO 1			
CURSOS EN FUNCIÓN DE LA MATERIA DE ESTUDIO			
	Estepa	Osuna	Pedrera
Nº total de cursos	30	26	6
Inform./Med.Com. ^a	4	7	3
Agricultura	1 ^b	7 ^c	1
Turismo ^d	0	1	0
Act. Comercial ^e	9	2	0
Ofic.trad./Nvo Sv. ^f	16	9	2

^a Entre los cursos de informática y medios de comunicación destaca: auxiliar informática básica, operador de ordenadores, imagen y sonido, aplicaciones informáticas, producción de vídeo y Televisión e informática II.

^b Agricultura Ecológica.

^c Estos siete cursos referidos a la agricultura son: cuatro cursos de «Viverismo Forestal», que coincide además con la aplicación consecutiva de dos Casas de Oficios, con módulos formativos sobre este mismo tema. Dos cursos sobre «Olivicultura», impartido por el SOC local de Osuna, y al que asistieron una mayoría de varones adultos, y por último, un curso de «Jardinería».

^d Referido al curso de Emprendedor turístico realizado en 1999 en Osuna.

^e En su mayoría estos cursos relacionados con actividades comerciales se realizaron en Estepa: relaciones públicas, contabilidad y cálculo, gestión empresarial, secretaría bilingüe, empleado de oficina, inglés gestión comercial y gestión de ventas.

^f Oficios tradicionales y demandas de nuevos servicios: fontanero, albañil, pastelero, tapicero de muebles, restaurador de muebles, carpintero de aluminio, alicatador, artífice joyero, diseñador de prendas de vestir, enfermera de atención primaria, auxiliar de enfermería geriátrica, formador de formadores, monitor deportivo, auxiliar de ayuda a domicilio, auxiliar de escuelas infantiles.

Información aportada por la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. Años: 1998, 1999 y 2000.

que recoge el informe de la Comisión Europea, al considerarse estos yacimientos de empleo como posibles precursores de actividades productivas de futuro, para incentivar así la dinamización de la economía local. En este aspecto, un hecho bien significativo es el extraordinario interés de los desempleados por adquirir formación en informática.

Pero a pesar de la insistencia por parte de las instituciones públicas de querer relacionar la formación con el empleo, con la pretendida presunción de potenciar las posibilidades de «inserción laboral», debemos observar, sin embargo, que estos centros colaboradores no disponen entre su personal técnico de alguna persona dedicada a la inserción laboral de los alumnos formados. Además, las oficinas del INEM de Osuna y Estepa ni siquiera llevan un seguimiento cuantificado de las cualificaciones laborales más demandas por los empresarios locales, en tanto que sí registran estadísticamente, y para todos los meses, aquellos oficios demandados por los demandantes de empleo inscritos en sus oficinas.

gestión de los residuos, la gestión del agua, la protección y el mantenimiento de las zonas naturales, la normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes. SEC (98)25 de enero de 1998, Segundo Informe sobre las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo. La era del empleo a medida. Edita Comisión Europea.



Se constatan, no obstante, otras circunstancias peculiares en cuanto a la implementación de estos cursos FPO en estos municipios, pues en no pocas ocasiones se repitieron cursos de un año para otro, ya que estas acciones formativas comprenden aquellas especialidades formativas homologadas para el Centro Colaborador en cuestión. Si un Centro Colaborador quisiera impartir otras áreas formativas, en principio, debería cumplir con los criterios de la administración donde se determinan los requisitos del centro para ofrecer otras especialidades formativas distintas a las aprobadas.

Asimismo, en algunas de estas acciones formativas los requisitos de admisión dan acceso al curso a personas con unos niveles académicos muy bajos¹⁹ (certificados de escolaridad o EGB), para acciones formativas como: enfermería de atención primaria, gestión empresarial, contabilidad y cálculo, gestión informática, empleado de oficina. Por otro lado, algunas de estas acciones formativas coinciden, en no pocas ocasiones, con los módulos de formación aprobados en Escuelas Taller y Casas de Oficios, así como con los cursos de formación que comprenden los distintos proyectos de Iniciativas Comunitarias. Pese a que se han realizado numerosas acciones formativas dedicadas al aprendizaje de oficios tradicionales, la realidad con la que se encuentran los empresarios locales para canalizar buenos profesionales resulta bastante insatisfactoria. Por tal motivo, el director del INEM de Estepa confirmaba, basándose en su observada experiencia, la dificultad de los empresarios del sector de la construcción para contratar buenos albañiles, a pesar de que en casi todas las Escuelas Taller y Casas de Oficios que se han desarrollado en estos municipios, se han impartido módulos formativos de albañilería, así como en algunos cursos de FPO.

Por consiguiente, la política de formación para el empleo parte de una definición sobre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo donde se descuidan los aspectos sociológicos que configuran estos mercados de trabajos locales. Para el análisis de estos mercados de trabajo, debemos de tener en cuenta el contexto territorial donde tienen lugar las interrelaciones entre oferta y demanda de puestos de trabajo, introduciendo otros elementos explicativos desde el punto de vista sociológico. La importancia que adquiere este tipo de investigaciones para avanzar en los estudios sociológicos del mercado de trabajo fue señalada en su momento por Arnaldo Bagnasco²⁰, al destacar el enfoque analítico del mercado de trabajo como construcción social.

¹⁹ A la Escuela Universitaria Francisco Maldonado de Osuna, una vez concedida la homologación de Centro y de Especialidades Formativas por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, se le aprobaron cuatro cursos de FPO para realizar en el 2002. El requisito académico mínimo exigido a los alumnos equivale al EGB, lo cual les permite, *supuestamente*, la formación laboral en los siguientes temas: 1. Gestión de solvencia y financiación empresarial, 2. Gestión inmobiliaria, 3. Gestión de empleo, 4. Técnico auxiliar en diseño gráfico.

²⁰ A. BAGNASCO, «Mercado y mercados de trabajo», *Sociología del trabajo*, nueva época, núm. 6, primavera de 1989, pp. 21-31.

Desde esta perspectiva en la que se asienta la política de formación para el empleo, sostenemos que:

La relación formación-empleo e inserción profesional resaltan un enfoque de comportamiento individualista de acuerdo al modelo neoclásico, y analizan la cuestión en términos de oferta y demanda definidos independientemente, descuidando la estrecha interacción entre ambas y otorgando siempre mayor importancia a la oferta, lo cual induce necesariamente a «borrar» las estrategias de la empresa y a resaltar un criterio individualista que se reduce con frecuencia a la formación recibida... Un análisis de este tipo está forzosamente inclinado a descuidar los múltiples componentes sociológicos²¹.

Pugliese²², refiriéndose concretamente a la comprensión del desempleo que se observan en regiones del sur de Europa, dice lo siguiente:

[...]. Por último, en Europa, y sobre todo en la Europa mediterránea, se da también otro tipo de desempleo, el desempleo causado por el atraso productivo y la carencia de inversiones. Al tiempo que va surgiendo una abundante literatura sobre el desempleo propio del desarrollo; el desempleo propio de las zonas pobres que Keynes habría definido como desempleo estructural y que, por otra parte, es el más evidente en los países mediterráneos, es escasamente estudiado. No se trata de que «el crecimiento económico sin empleo» determine la persistencia del desempleo en estas regiones, sino de la falta de crecimiento económico.

En efecto, si no se desarrolla una dinámica empresarial que haga factible la creación de empleo, la política de formación profesional por sí sola no tiene sentido como medida optimizadora para la inserción laboral de la población parada. El único modo de encontrarle una lógica al interés de los Centros Colaboradores por seguir manteniendo estas acciones formativas, la encontramos si atendemos a los beneficios económicos que pueden reportar estas subvenciones, y al deseo de estas entidades locales por satisfacer, ya sean por cuestiones políticas y/o legitimadoras, a los colectivos a los que representan.

De hecho, el director del INEM de Estepa afirmaba con claridad, y con estas palabras, la cualidad de la inserción laboral conseguida en los municipios que competen a su oficina en el mes de octubre de 2000:

Se han registrado en el mes de octubre 6.000 contrataciones referidas a todos los municipios que comprenden el INEM de Estepa, de esta oficina, aquí hay de todo, pero fundamentalmente campo y mantecado. Estepa es una ciudad industrial y también hay contratos de todo tipo; sector servicios, manufacturero. Pero lo fundamental ahora es verdeo y mantecados, pero de una manera brutal... De de-

²¹ PÉREZ SÁNCHEZ, *opus cit.*, p. 45.

²² E. PUGLIESE, «Qué es el desempleo», *Política y Sociedad*, núm. 34, Madrid, 2000, p. 66.

mandas de formación en informática en esta zona es escasísima, sí acaso alguna administración pública, pero muy reducida esta demanda de profesionales

Este comentario alude a una considerable proporción de la población activa que situamos en el «mercado de trabajo secundario»²³, dada su temporal participación en el empleo, si lo contrastamos con la posición laboral de la que disfrutaban los trabajadores en el mercado de trabajo primario, al disfrutar de la estabilidad laboral de la que carecen los primeros. En el mercado de trabajo secundario se incluye a colectivos de la población activa muy dispares entre sí, fundamentalmente mujeres de diferentes edades y formación académica, jóvenes en general con niveles educativos heterogéneos, desempleados de larga duración. Entre estos sectores sociales encontramos a una significativa proporción de población desempleada que participa en las acciones formativas de la política de formación para el empleo.

4 FACTORES QUE FAVORECEN LA INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA

Por consiguiente, a pesar de que uno de los objetivos principales de la Formación Profesional Ocupacional es «facilitar una mayor conexión y mejor adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo, contribuyendo a la cualificación de los recursos humanos y al desarrollo económico de Andalucía»²⁴, la realidad demuestra que lo que demandan los empresarios, en función de los puestos de trabajo existentes en estos municipios, no se adecua de un modo eficiente a esta política de formación para el empleo.

Desde luego, y como bien recoge Pugliese en el texto señalado: «no se trata de que el crecimiento económico sin empleo determine la persistencia del desempleo en estas regiones, sino de la falta de crecimiento económico».

La aportación de la tabla que a continuación se presenta, sobre la evolución del paro masculino y femenino en Estepa, Osuna, Marinaleda y Pedrera, desde 1991 a 2000, nos proporciona referencias pertinentes sobre la importancia del tradicional empleo agrícola en la economía doméstica, en función del número de trabajadores agrarios correspondientes a estos municipios. Se acompaña para esta documentación de algunas aclaraciones ineludibles sobre las fuentes que han elaborado los datos, y que complementan así la información recogida en el cuadro 2.

El amplio colectivo que cobra el subsidio agrario en Osuna, Marinaleda y Pedrera es notoriamente apreciable, por lo tanto, completando la información sobre el número de desempleados de ambas fuentes, con las aclaraciones hechas a pie

²³ P. DOERINGER y M. PIORE, «El paro y el mercado dual de trabajo». En L. TOHARIA, *El mercado de Trabajo: Teorías y Aplicaciones*, Madrid: Alianza Editorial, 1983, pp. 307-320.

²⁴ BOJA, núm. 116, publicado el 4 de octubre de 1997. Decreto 204/1997 de 3 de septiembre; art. 2.a.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA^a

	Estepa	Osuna	Marinaleda	Pedrera
Paro varones, 1991	454	780	142	385
Paro mujeres, 1991	1.247	840	225	584
Paro varones, 1999	222	237	42	85
Paro mujeres, 1999	737	378	39	61
Total paro, 2000	1.207	683	74	210

Datos de 1991 elaborados por IAE y datos de 1999, 2000 elaborados por el INEM^b.

^a El Instituto Andaluz de Estadística elabora cada diez años información socioestadística sobre los municipios. El último censo es de 2001. Por otra parte, Diputación provincial de Sevilla publicó a finales de 2001 un libro sobre varios temas pertinentes referidos a los municipios de esta provincia. Sin embargo, los datos socioestadísticos en los asuntos que aquí nos ocupan son escasos e imprecisos.

^b En cuanto a las cifras de paro del INEM, se deben matizar algunos asuntos: el INEM distingue entre demandantes activos inscritos y demandantes activos parados. En las cifras correspondientes a los demandantes activos parados no constan los trabajadores eventuales agrarios que cobran el subsidio, afiliados al REASS (Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social), tampoco se incluyen a otros colectivos, pero fundamentalmente son los del subsidio agrario los que más nos interesan, porque constituyen un importante porcentaje de la población activa parada. Las cifras oficiales de paro que aporta el INEM son generalmente las que cuantifican el número de demandantes activos parados, desestimándose de este modo el número de trabajadores temporeros agrícolas con subsidio agrario. Teniendo en cuenta este hecho, se considerará a continuación el número de trabajadores eventuales agrarios, distinguiendo por sexo, y que cobran el subsidio en estas cuatro localidades, según la información obtenida en la página web del Instituto Andaluz de Estadística (www.ica.junta-andalucia.es) para el año 2001. Así, en Estepa tenemos 289 mujeres y 234 varones que cobran el subsidio agrario; en Osuna el número de estos temporeros agrícolas se dispara en 893 mujeres y 698 varones, con respecto a Pedrera las cifras quedan en 408 mujeres y 176 varones, y por último, en Marinaleda son 286 mujeres y 201 varones los que estaban en esta situación en el año comentado.

de página, se concluye en la evidencia de la alta tasa de desempleo de esta deprimida región andaluza. Si comparamos el desempleo femenino en Estepa y Osuna, sin tener en cuenta las trabajadoras temporeras que cobran el subsidio agrario, observamos que éste se dispara para el caso de Estepa. No obstante, es cierto que el número de mujeres, y de varones, que cobran el subsidio agrario en Osuna multiplica por tres al colectivo de mujeres y varones con subsidio agrario en Estepa. En parecida situación se encuentran las localidades de Marinaleda y Pedrera, en cuanto a su alta proporción de trabajadores temporeros del campo con subsidio agrario.

En cuanto a los datos del INEM, referidos a 1999, y deteniéndonos en las cifras correspondientes a las mujeres paradas en Osuna y Estepa, observamos que el número de estas desempleadas es más alto en Estepa que en Osuna. Un posible factor explicativo de este hecho puede deberse a que en Osuna las actividades productivas del sector servicios ofrecen más posibilidades de inserción laboral a las mujeres, en determinados puestos de trabajo, como son: dependientas, cajeras, limpiadoras, administrativas. En cambio, en Estepa se consigue una alta inserción laboral femenina durante la campaña del mantecado, pero el resto del año las opciones laborales de las mujeres son reducidas, porque predominan puestos de trabajo en actividades laborales más afines a los oficios realizados por la mano de obra masculina.

Además de las posibilidades que ofrecen las actividades productivas existentes en cada uno de estos mercados de trabajo, que delimitan la calidad y el número



de los empleos ofertados en estos municipios, consideramos de interés otro factor que contribuye notablemente a la inserción laboral de los desempleados, como son los contactos sociales y familiares. Entendemos que las relaciones sociales, y de una manera más específica, las relaciones familiares, favorecen el acceso al empleo de los parados, hasta tal punto que puede catalogarse como uno de los factores más decisivos para hacer realidad la inserción laboral²⁵.

Los resultados obtenidos mediante entrevistas a empresarios locales demuestran también el importante papel desempeñado por estos contactos sociales y/o familiares para conseguir la inserción laboral. En este sentido, se comprobó que incluso personas con titulaciones universitarias trabajan en algunas empresas como administrativas; o administrativos que ejercen el oficio de «mozos de almacén». Pero lo más significativo es que consiguieron dichos puestos de trabajo gracias a sus contactos sociales, y sobre todo familiares.

En Estepa, la gran mayoría de la plantilla de las fábricas de mantecados está formada por personas conocidas del empresario, y suelen ser las mismas trabajadoras de un año para otro. Para que un desempleado o desempleada pueda incorporarse a la campaña del mantecado resulta recomendable recurrir a algún conocido de la empresa, y si el vínculo de relación social del parado/a es fuerte con el encargado, o con algún trabajador/a de confianza de la empresa, las posibilidades de conseguir el empleo se afianza notablemente.

Es cierto, y lo analiza Feliz Requena Santos²⁶ en su libro *Redes sociales y mercado de trabajo*²⁷, que la posición que ocupa el individuo en la sociedad se comprueba que es un factor muy influyente que repercute de un modo decisivo en su inserción laboral:

La dependencia del origen de quienes acceden al mercado de trabajo ya no sólo está mediatizada por el estatus ocupacional de su progenitor (como se mostraba en el momento anterior), sino también por los grupos y/o instituciones primarias a las que pertenece el aspirante a la población ocupada. En la medida en que se hacen efectivos y, por tanto, rentables, los mecanismos informales de acceso al empleo, se vuelve indispensable la importancia del estatus social del entorno en el que está inserto el sujeto. Ya que aquél influirá en la posición del sujeto dentro de determinadas redes sociales. La ubicación concreta dentro de la red es la que hace que ésta sea rentable para el individuo.

²⁵ En las 55 encuestas realizadas a alumnos de cursos FPO en Osuna, Estepa, Pedrera y Marinaleda, se pudo constatar que 29 de estos parados/as habían trabajado con anterioridad. De estas 29 personas, 23 de ellas consiguieron el empleo gracias a la ayuda de algún familiar o amigo. Las actividades laborales que habían desempeñado estaban relacionadas con: agricultura, mantecados, hostelería, construcción, ayuda a domicilio, y dependencia, para el caso de Osuna.

²⁶ F. REQUENA SANTOS, *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Editores Siglo XXI, S.A., 1991.

²⁷ F. REQUENA SANTOS: «Los canales de acceso serán diferentes en función del tipo de trabajo que se busque. Si usamos la clasificación de mercados de trabajo primario y secundario, habrá que decir que es mucho más probable que los trabajos secundarios se encuentren a través de amigos, mientras que los trabajos primarios se suelen encontrar a través de parientes y familiares» (F. Requena Santos, *opus cit.*, p. 66).

En definitiva, la relación existente entre «cursos FPO» e «inserción laboral», según manifestaciones de las partes implicadas, pone de manifiesto la escasa o nula capacidad de la formación ocupacional por contribuir de un modo eficaz, al menos por sí sola, a la inserción laboral de los alumnos que participan en estas acciones formativas. Sobre todo, se ignoran los aspectos sociológicos, así como las características sociolaborales (actividades productivas que describen los mercados de trabajos locales, cultura laboral de género, etc.), como elementos explicativos de la inserción laboral.

Debemos tener en cuenta, desde luego, la naturaleza del desempleo en esta Comarca Sierra Sur, que se caracteriza en su esencia por su escaso crecimiento económico. Por lo tanto, el desempleo es consecuencia, en mayor medida que a la falta de cualificación laboral de su población activa, al reducido número de puestos de trabajo que se crean en esta zona. Esta situación explica el hecho de que la calidad de los puestos de trabajos más ofertados siga encontrándose, aún hoy día, en sectores tradicionales de la economía andaluza, como la agricultura, la construcción, o el sector servicios. Sin descuidar el importante papel de empleador de la administración local, y de la industria agroalimentaria para el caso de Estepa.

Además, aún persiste el trabajo temporero en la hostelería y en la agricultura, realizado por trabajadores de estos municipios fuera de la Comarca Sierra Sur, y en otras provincias o regiones. A este tipo de emigración temporera hay que añadir, según confirmaban técnicos de la UPE y directores del INEM, lo que se conoce como «emigración selectiva», es decir, que son las personas mejor preparadas, con más cualificación, las que emigran de forma permanente para trabajar fuera de su lugar de residencia familiar.

5. CONCLUSIONES

En este último epígrafe retomamos de nuevo el concepto de «eficiencia» con el que dábamos inicio al presente trabajo, pues, evidenciar con cierta seriedad la «conocida» persistencia del desempleo en los municipios estudiados es, en realidad, tanto como insistir en lo conocido. Sin embargo, la insistencia en lo conocido, recordando que el desempleo persiste a pesar de los más de diez años que llevan funcionando los programas de formación ocupacional en Andalucía, nos permite centrar nuestra atención en la dinámica que legitima la pervivencia de esta política de formación, y sus mecanismos internos de funcionamiento. En este sentido, el mecanismo que da origen a la aplicación de los cursos de FPO, con el soporte de la base normativa que lo regula, y el entramado de relaciones jerárquicas entre administraciones, incluyendo aquí la cada vez más frecuente participación de las empresas privadas, explican buena parte del funcionamiento de la implementación de este programa, así como nos permite comprender por qué esta política de formación ocupacional difícilmente puede conseguir el objetivo principal perseguido de adecuar «formación» con «inserción laboral» en las cuatro localidades referidas. Ya decíamos con anterioridad que la información estadística sobre los municipios es muy escasa e imprecisa, un dato a tener en cuenta con respecto al limitado conocimiento que otras administraciones superiores pudieran tener de las distintas localidades que comprende la provincia. Pero de cual-



quier modo, la dinámica de organización administrativa y normativa que da origen a los cursos FPO engendra en sí misma una perspectiva dogmática de las prácticas políticas, que buscan la consecución de objetivos a corto plazo diferentes a los que en teoría se hayan trazado. Por tal motivo, no deben ser pocos los técnicos y políticos que reconozcan la ineficacia de los cursos de formación ocupacional entre pasillos, al menos para ciertas regiones de Andalucía. Sin embargo, la efectividad de la política de formación es otra distinta a la que en teoría se reconoce.

En cuanto a las conclusiones referidas a la aplicación de los cursos FPO en los municipios estudiados, nuestra atención se detiene en la calidad y cantidad de estos Centros Colaboradores, así como en el interés manifestado por diversas instituciones locales, ya sean asociaciones, empresas privadas o sindicatos, por constituirse como Centros Colaboradores de la Junta. En definitiva, que la dinámica que implica la participación en esta política de formación ocupacional, por parte de estas entidades locales, responde en mayor medida a factores internos del centro en cuestión, con independencia de que esta formación se adecue a las necesidades formativas de las empresas de estos mercados de trabajo locales. Esto explica el declarado empeño de estos centros por satisfacer las demandas de cualificación laboral sobre las que muestran interés los desempleados. Además, el comportamiento observado en ellos indica una actitud mercantilista en lo que respecta a su participación en cursos FPO, primando en primer lugar la disponibilidad pragmática del centro en cuestión, buscando beneficios para su propia institución, ya sea en el aspecto económico y/o legitimando su posición social con los colectivos sociales a los que representan. Para ello aprovechan la coyuntura sociopolítica que les es favorable.

Este aspecto contextual que hemos descrito, demuestra hasta qué punto la liberalización se imponen en el plano de lo político, y no sólo en el ámbito económico, pues en la política de formación de cursos FPO encontramos una creciente participación de empresas privadas, que tras conseguir la homologación de su local les posibilita impartir cursos FPO gracias a las subvenciones de la Junta de Andalucía. En esta vertiente sociopolítica de corte claramente neoliberal, se coincide con la terminología utilizada por Ulrich Beck²⁸ al referirse a una de las atribuciones que caracterizan a las sociedades actuales con el concepto de «individualismo institucionalizado»: «vale decir que las instituciones esenciales, como los derechos sociales y los derechos políticos se orientan hacia el individuo y no hacia los grupos». Si nos detenemos en otra de las caras de esta misma realidad social, podemos apuntar, junto con Eduardo Terren²⁹, que: «la primacía de la libertad sobre la igualdad supone una aceptación de la desigualdad, además de como algo naturalmente dado, como algo eficaz desde el punto de vista del rendimiento socioeconómico».

²⁸ U. BECK, «Políticas alternativas a la sociedad del trabajo». En *Presente y Futuro del Estado de Bienestar*, Madrid: Editores Miño y Dávila, 2001, p. 14.

²⁹ E. TERREN, «Postmodernidad y educación: problemas de legitimidad en un discurso», *Política y Sociedad*, núm. 24, 1997, p. 131.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, J. (1994), «Flexibilidad del empleo en los mercados internos y externos de trabajo», en FINKEL, L. *Organización Social del Trabajo*. Madrid: Editorial Pirámide.
- BAGNASCO, A. (1989), «Mercado y mercados de Trabajo», *Sociología del Trabajo*, nueva época, 6, primavera.
- BECK, U. (2001), «Políticas alternativas a la sociedad del trabajo», en *Presente y Futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Editores Miño y Dávila.
- BELTRÁN PÉREZ, C. (1999), «El empleo temporal en el mercado de trabajo español», *Sociología del Trabajo*, nueva época, primavera, 36: 79-107.
- BOJA, núm. 116, de 4 de octubre de 1997, Decreto 204/97 de 3 septiembre sobre programas de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía.
- BOJA, núm. 103, Orden de 25 julio de 2000 sobre Centros Colaboradores de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía.
- BOJA, núm. 149, de 29 de diciembre de 2001.
- BOWLES, S y GINTIS, H. (1983), «El problema de la teoría del Capital Humano: una crítica marxista», en TOHARIA, L. *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Ed. Alianza.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (1997), «La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, REIS, 77-78: 117-135.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (1992), «El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno», *Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid*, diciembre, 7.
- CEDEFOP (2000), «El sistema de formación profesional español», Comisión Europea.
- CEDEFOP, diciembre 1999, «La financiación de la formación profesional en España», Comisión Europea.
- DOERINGER P. y PIORE, M. (1983), «El paro y el mercado dual de trabajo», en TOHARIA, L. *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARCÍA, S. (1994), «La ciudadanía en España», en *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid: Siglo XXI editores, S.A.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M. (1997), *Formación y Empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Granada: Edita Facultad de CC. Políticas y Sociología, Universidad de Granada.
- PRIETO RODRÍGUEZ, C. (1989), «¿Mercado de trabajo?», *REIS*, 47: 177-192.
- PUGLIESE, E. (2000), «Qué es el desempleo», *Política y Sociedad*, 34.



- REQUENA SANTOS, F. (1991), *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*. Madrid: Siglo XXI.
- SEC (98), 25 de enero de 1998, «Segundo Informe sobre las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo. La era del empleo a medida», Comisión Europea.
- TERREN, E. (1997), «Postmodernidad y educación: problemas de legitimidad en un discurso», *Política y Sociedad*, 24.
- TORO BARBA, A. (1995), «La Formación Profesional Ocupacional en Andalucía», en *III Jornadas sobre la Comunidad Europea*. Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y Universidad de Sevilla, 69-89.